

EINLEITUNG

Als der französische Mathematiker und Philosoph *Blaise Pascal* den Sternenhimmel betrachtete, galt seine besondere Bewunderung dessen „Ungleichzeitigkeit“. Dem unbefangenen Betrachter erscheint der Sternenhimmel als Abbild desselben Augenblicks, der die derzeitige Situation und Leuchtkraft der Himmelskörper widerspiegelt. Tatsächlich entstammen die Bilder der Sterne, die wir sehen, unterschiedlichen Zeitpunkten. Wegen der Dauer des Lichttransports kann ein Stern, der uns noch als schwaches Licht erscheint, inzwischen zu einer mächtigen Sonne angewachsen sein – und umgekehrt. Wenn die Sterne der Europafahne die Mitgliedstaaten darstellten, könnte man dieses Bild modifiziert auf die Europäische Union übertragen: Was auf den ersten Blick als ein gleiches Nebeneinander erscheint, ist in Wirklichkeit das Abbild eines Integrationsprozesses, an dem nicht alle Mitgliedstaaten im Gleichschritt teilhaben. Mehrfach sind Mitgliedstaaten „ungleichzeitig“ von der Annahme und Geltung europäischer Rechtsakte ausgenommen. Ungleichzeitigkeit in diesem Sinn soll der Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein.

Ungleichzeitigkeit ist ein neues Rechtsinstitut, das zur Verwirklichung der Währungsunion erstmals in die europäischen Verträge eingefügt wurde. Es stellt sich daher die Frage, ob Ungleichzeitigkeit mit den hergebrachten Grundsätzen der europäischen Rechtsordnung in Einklang steht. Dies wird nachfolgend in drei Schritten untersucht: Ausgangspunkt ist die Analyse der verschiedenen Formen von Ungleichzeitigkeit. Hierauf aufbauend sind allgemeine Regeln des Europarechts bei Ungleichzeitigkeit zu entwickeln, die gemeinsame Rechtsfragen einer einheitlichen Behandlung zuführen. Abschließend ist Ungleichzeitigkeit mit den Grundannahmen europäischer Verfassungstheorie in Bezug zu setzen. Es wird zu zeigen sein, dass die Ausgestaltung der jeweiligen Vertragsbestimmungen, die allgemeinen Regeln des Europarechts bei Ungleichzeitigkeit und die verfassungstheoretische Einordnung die These stützen, dass Ungleichzeitigkeit in den einheitlichen rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union eingebettet ist. Ungleichzeitigkeit steht nicht im Widerspruch zur europäischen Integration, sondern ist ein integraler Bestandteil des europäischen Verfassungsrechts. Trotz der inneren Gesamthese ist die Struktur der Arbeit bewusst so konzipiert, dass jeder Leser nach Maßgabe des eigenen Interessenschwerpunkts gegebenenfalls auch einzelne Kapitel für sich betrachten und verstehen kann.

In der Grundlegung des ersten Kapitels sind die Reichweite des Rechtskonzepts Ungleichzeitigkeit näher zu bestimmen und politische Integrationskonzepte vorzustellen, auf denen die europarechtliche Ungleichzeitigkeit teilweise beruht. Auf dieser Grundlage wird im ersten Teil die rechtliche Tragweite der verschiedenen Formen von Ungleichzeitigkeit erörtert. Es geht darum, den Anwendungsbereich der Vertragsbestimmungen und ihre Handhabung in der Rechtspraxis aufzuzeigen. Eine besondere Bedeutung kommt den jeweils normierten Voraussetzungen und Verfahren für die Begründung, Fortentwicklung und Aufhebung von Ungleichzeitigkeit zu. Sie verdeutlichen bereits, dass die verschiedenen Formen von Ungleichzeitigkeit keine Fremdkörper in der europäischen Rechtsordnung sind, sondern vielmehr in den einheitlichen rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union integriert sind. Als rechtlich bedeutendste Formen von Ungleichzeitigkeit seien bereits an dieser Stelle der

umfangreiche ungleichzeitige Besitzstand des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die bislang noch nicht angewandten Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit genannt. Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents zeigt, dass sich das rechtliche Substrat der Vertragsbestimmungen zu Ungleichzeitigkeit in absehbarer Zukunft nicht wandeln wird. Auf die Reichweite und Implikationen der Vorschläge des Konvents ist in den einzelnen Kapiteln jeweils gesondert hinzuweisen.

Es gibt eine Vielzahl von Rechtsfragen, die sich bei den verschiedenen Formen von Ungleichzeitigkeit in gleicher Weise stellen. Im zweiten Teil werden daher allgemeine Regeln des Europarechts bei Ungleichzeitigkeit entwickelt. Diese allgemeinen Regeln beruhen auf den speziellen Vertragsbestimmungen zu Ungleichzeitigkeit und allgemeinen europarechtlichen Erwägungen. Sie bereiten gleich gelagerte Rechtsfragen systematisch auf und führen sie gegebenenfalls einer einheitlichen Betrachtung zu. Es geht etwa um die Anwendbarkeit und Modifikation der institutionellen Regeln. Zudem wird zu zeigen sein, dass Ungleichzeitigkeit sich harmonisch mit den Grundprinzipien der europäischen Rechtsordnung verbindet und etwa das Subsidiaritätsprinzip oder das Diskriminierungsverbot nicht in Frage stellt. Besondere Beachtung verdienen auch die allgemeinen Regeln des Europarechts für völkerrechtliche Verträge einiger Mitgliedstaaten. Diese sind zwar kein Bestandteil der europäischen Rechtsordnung, bieten aber eine Alternative zu europarechtlicher Ungleichzeitigkeit innerhalb des rechtlichen und institutionellen Rahmens der Europäischen Union. Allgemein wird der Begriff „Europarecht“ als Sammelbegriff für das Gemeinschaftsrecht nach dem EG-Vertrag und das Unionsrecht des EU-Vertrags verwandt. Mitgliedstaaten, die an einem ungleichzeitigen Integrationsschritt nicht teilhaben, werden als „outs“ bezeichnet. Dagegen bezieht sich der Begriff „ins“ auf Mitgliedstaaten, die an einer Ungleichzeitigkeit beteiligt sind.

Die Debatte im Europäischen Konvent und der nachfolgenden Regierungskonferenz befasst sich mit der Annahme des „Vertrags über eine Verfassung für Europa“. Unabhängig hiervon kommt die verfassungstheoretische Analyse zu dem Schluss, dass die europäischen Verträge ihrem Wesen nach schon heute als Verfassung zu qualifizieren sind. Die Grundannahmen europäischer Verfassungstheorie, auf denen die Ergebnisse des dritten Teils beruhen, sind gesondert aufzuzeigen. Auf dieser Grundlage kann abschließend die Frage untersucht werden, welche Wechselwirkung zwischen den Einzelaspekten europäischer Verfassungstheorie und Ungleichzeitigkeit besteht und ob Ungleichzeitigkeit dem Verfassungscharakter der europäischen Verträge entgegensteht. Die verfassungstheoretische Einordnung von Ungleichzeitigkeit führt zurück zur Ausgangsfrage des Verhältnisses von Ungleichzeitigkeit und europäischem Verfassungsrecht. Auch in verfassungstheoretischer Perspektive bestätigt sich die Einbettung der verschiedenen Formen von Ungleichzeitigkeit in den einheitlichen rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union. Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht stehen in keinem Spannungsverhältnis, sondern sind in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung miteinander verbunden.

Ungleichzeitigkeit wird bis heute vielfach aus einer politischen Perspektive diskutiert. Diese Debatte ist legitim und notwendig, da die Umsetzung der verschiedenen Formen von Ungleichzeitigkeit dem politischen Prozess überlassen ist und ihre Existenz in der politischen Debatte hinterfragt werden kann. Als rechtswissenschaftliche Arbeit versteht sich diese Untersuchung aber nur am Rande als ein Beitrag zu der politischen Diskussion. Ausgehend von der Entscheidung des Vertragsgebers für die Einführung von Ungleichzeitigkeit steht die rechtliche Analyse des Verhältnisses von Ungleichzeitigkeit und europäischem Verfassungsrecht im Vordergrund. Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents zeigt, dass diese

Analyse in absehbarer Zukunft ihre Aktualität bewahren wird. Allerdings hat auch mancher Europarechtler wegen der Abkehr von der gleichzeitigen Gesetzmäßigkeit der Integration politische Vorbehalte gegen Ungleichzeitigkeit, die die rechtliche Analyse überlagern. Es sei daher einführend an eine Äußerung *Hans-Peter Ipsens* erinnert. Sein Verweis auf die nicht immer notwendige „Einheit ihrer Rechtserscheinung“ erscheint im Rückblick wie ein Vorgriff auf die Existenz von Ungleichzeitigkeit drei Jahrzehnte später:

„Perspektiven der Verfassungspolitik der Gemeinschaft sind regelmäßig – und allzu oft präjudiziell-voreilig – auf ihre künftige oder gar endgültige Gestaltform gerichtet: auf die Einheit ihrer Rechtserscheinung, wie sie sich aus der Gesetzlichkeit ihres Aufbaues und ihrer Aufgaben ergebe oder ergeben müsse. Aussagen hierüber werden gestützt auf die ... vorgeformte und zeitgestufte Abfolge von Integrationsschritten, aus denen – gespeist auch aus präambulierenden Absichts- und Zielvorstellungen der Verträge – auf eine aus dem Integrationsprozess erwachsende Gesamtqualität, eine Gestaltform der Gemeinschaft gefolgert werden dürfe... Denkbar und geboten sind insoweit nur zwei als maßgeblich erkennbare, weil realiter unbestreitbare Umstände und Erkenntnisse: einmal die Einsicht in die unter und in der Integration zunehmende Entflechtung der Staatlichkeit, und zum anderen die Folgerung, dass die Gestaltform der Gemeinschaft offen ist und offen zu halten bleibt.“¹

¹ *H.-P. Ipsen*, *Gemeinschaftsrecht* (1972), S. 1050 f. Die zitierte Passage dient im Originalkontext als Einleitung für die Diskussion der endgültigen „Gestaltform“ der Gemeinschaften als Bundesstaat oder Staatenbund.